個案撮要

投訴布政司署經濟科在欠缺《公開資料守則》所列的合理理由情況下，拒絕提供兩份顧問研究報告

一九九六年三月，經濟司承諾會於一九九六年七月之前，向立法局某事務委員會滙報兩項顧問研究的結果。該兩項研究分別是：(a)「一九九五至二零零五年香港用電需求及應付用電需求辦法研究」（以下簡稱「用電需求研究」）及(b)「用電需求管理計劃及鼓勵措施研究」（以下簡稱「用電需求管理研究」）。前者是因應某電力公司要求在二零零三年加建發電設施，以及基於另一家電力公司所供應的電力出現過剩情況而委託顧問公司進行；後者則旨在找出一些可採取的措施，管理用電需求的模式，以配合政府推廣能源效率概念及鼓勵節省能源的政策。

一九九六年六月，投訴人向經濟科遞交申請表，索取這兩項研究報告全文，但卻遭經濟司拒絕，理由是經濟司認為研究報告載有下述《公開資料守則》兩項條文所指的給予政府的意見及商業上的機密資料：

> 第 2.10(b)條－「資料如披露會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見。這些資料可包括政府官員或顧問向政府提出的看法、意見和建議，以及為政府所作的諮詢和審議。」
>
> 第 2.16 條－「資料如披露會令任何人士的競爭條件或財政狀況受到傷害，其中包括商業、金融、科學或技術機密、貿易秘密或知識產權等方面的資料。」

投訴人對此感到不滿。首先，當局並沒有理據，可以令人相信，披露有關資料會妨礙政府內部的坦率討論及給予政府的意見。因為當局本來已打算向立法局議員公開研究結果，以便闡析提議加

建發電設施的理由。其次，即使研究結果真的載有某些資料，一經公開，或會對有關方面造成損害，當局也可以考慮先把研究報告原文中那些敏感的數據資料刪去，才把報告交予投訴人。

經濟司認為披露「用電需求研究」的內容，並不恰當，理由是該份研究報告載有大量商業上的敏感數據、分析資料，以及根據這些數據而作出的結論。再者，把這些數據和有關的評論內容刪去，亦會使報告變成文理不通，無法理解。至於「用電需求管理研究」，經濟司也不同意披露其內容，理由是政府與兩家電力公司即將進行的談判，將會以這項研究的內容為依據。

這兩項研究於一九九六年七月完成，但事後經濟司並沒有如期向有關事務委員會滙報研究結果，理由是研究報告必須先交由經濟科內部審閱，待該科把意見整理妥當後，才經由有關事務委員會向公衆公布。經濟司其後於一九九六年十二月十一日有關事務委員會會議上，公布「用電需求研究」的結果，並且同時簡報「用電需求管理研究」的結果。同年稍後，兩家電力公司同意披露「用電需求研究」的內容，但要求把當中那些商業上的敏感資料刪去。經濟科於是先把有關檢討的內容刪輯整理，然後才提交事務委員會省覽。

經濟司確認，經濟科和兩家電力公司並沒有就披露研究報告的問題，明文訂下任何政策或協議，但雙方卻有明確共識，凡屬商業上的敏感資料，政府均須予以保密。由於兩家電力公司所經營的是商業性業務，由他們決定哪些資料才是敏感資料，會較為恰當。

經濟司認為在現階段不宜向外披露「用電需求管理研究」的內容，理由是政府將會在保密的情況下，分別與兩家電力公司商議，擬訂用電需求管理協議，闡明如何實施各項用電需求管理計劃及有關的鼓勵措施，以達到節省能源的目標。此外，經濟司認為，事務委員會仍在審議「用電需求研究」及「用電需求管理研究」的內容，在這階段便立即向市民披露任何一項研究的內容，亦不適當。經濟科認為，該科暫時不披露研究內容，是符合《公開資料

守則》第 2.17 條有關過早要求索取資料這項條文的精神。不過，在投訴人遞交申請表時，由於兩家電力公司早已表明反對發表研究報告中任何商業上敏感的資料，故此經濟科無法覆實會否發表有關報告。經審研現存各項紀錄後，本署認為：(a)雖然經濟科和兩家電力公司沒有明文訂下任何政策或協議，闡明這兩項研究中哪些內容屬商業上的敏感資料，但雙方卻有共識，凡是兩家電力公司提供的資料均屬敏感資料。既然如此，那就顯然有點矛盾，因為所謂共識，其實也屬一種協議，只不過這種協議是非正式的而已。(b)經刪輯的報告中部分被略去的資料，確實屬商業上的敏感資料，包括用電需求和營業情況，以及電力需求預測和每年電費預測等。在未經兩家電力公司同意前，政府確實不應披露這些資料。(c)經濟科初時是引據《公開資料守則》第 2.10(b)及第 2.16 條的規定，拒絕投訴人的要求，但其後在本署進行調查期間，該科又向本署表示在決定拒絕處理投訴人的要求之時，也曾考慮到守則第 2.17 條的規定。

本署也同意研究報告在未經刪輯之前，載有商業上的敏感資料，經濟科在未向有關事務委員會簡述報告的內容前，不向市民公開有關內容，並無不對。雖則《公開資料守則》的「釋義及應用指引」訂明：「倘文件內的資料經刪略後，原文文意盡失或會引起誤解，便應考慮提供一份文理通順，內容能為人明白的撮要……」，可是，經濟科卻一直沒有嘗試向投訴人提供一份經刪輯的「用電需求研究報告」，而要到兩家電力公司表示同意披露研究內容後，才這樣做。從該科有關這宗個案的紀錄所見，該科並沒有依照指引建議的做法，向投訴人表示願意提供經刪輯的報告。

總括而言，申訴專員認為，雖然經濟科拒絕披露兩項研究報告的內容並無不對，因為報告確實載有商業上的敏感資料，但該科處理投訴人這宗申請的手法卻存在有待改善之處。因此，申訴專員的結論是，這宗投訴是部分成立。經濟科不認同這項結論，表示既然本署也認為該科是有合理理由拒絕披露研究報告的內容，卻又稱這宗投訴「部分成立」，未免既違邏輯，且屬謬誤。

在終結這宗投訴時，申訴專員表示，綜觀這宗投訴的整體情況，可以看到經濟科拒絕投訴人的申請後，卻又在沒有給予任何解釋的情況下，發放經刪輯的研究報告。該科這樣做等同改變立場。雖然該科引據《公開資料守則》第 2.10(b)及第 2.16 條的規定，拒絕投訴人的申請，不是沒有道理，但本署實在沒有理由相信該科並不知道根據《公開資料守則》第 2.17 條的規定，研究內容乃屬過早要求索取的資料，故此基於這項條文，也不宜披露研究報告內容。因此，該科在作覆時沒有引述第 2.17 條這項條文，即是沒有給予投訴人完整的答覆，本署就是基於該科的答覆有欠完整而裁定這宗投訴部分成立。經濟科應該詳細考慮投訴人的要求，並且盡可能提供協助，以滿足投訴人的要求，即使只有部分要求可以辦到。

經濟司接納本署的建議，將會與兩家電力公司合作，一起刪輯「用電需求管理研究報告」的內容，以便在向立法局有關事務委員會簡報與兩家電力公司的談判結果後，能夠盡快公開報告的內容。

申訴專員公署
檔號：OMB 2176/96(I)
一九九七年五月